

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

А. П. Егоршин

Нижегородский институт менеджмента и бизнеса

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ В XXI в.

Состояние системы образования в России

Образование является одной из важнейших подсистем социальной сферы государства, обеспечивающей процесс получения человеком систематизированных знаний, умений и навыков с целью их эффективного использования в профессиональной деятельности. Система образования является сложным социально-экономическим и научно-техническим комплексом народного хозяйства России и характеризуется на начало 1998 г. следующими показателями:

- общее число учебных заведений – 78 тыс.;
- общая численность учащихся и студентов – 28 805 тыс. человек;
- общий выпуск учащихся и студентов – 3 084 тыс. человек;
- общая численность занятых в сфере образования (преподавательский состав) – 2 217 тыс. человек;
- удельный вес расходов на образование из госбюджета – 3,5 %.

Рассмотрим виды образовательных учреждений согласно законам РФ «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». По форме собственности выделяются государственные (федеральные, региональные и муниципальные) и негосударственные (частные, общественные и религиозные) образовательные учреждения. Введение группы учреждений с региональной собственностью определяется Конституцией РФ, где предусмотрено административно-территориальное разделение на республики, края и области (89 регионов). В будущем влияние этого вида собственности будет возрастать в соответствии с расширением экономической самостоятельности регионов.

По видам общеобразовательных программ учебные заведения разделяются на дошкольные, начальные общие, основные общие, средние полные общие. Это наиболее массовая группа учебных заведений в России, в основном с муниципальной формой собственности. На начало 1999 г. в РФ функционировало 69 600 общеобразовательных учебных заведений. В связи с одобрением Концепции структуры и содержания общего среднего образования (в 12-летней школе) на Всероссийском совещании работников образования 14–15 января 2000 г. в Москве, в ближайшие 20–30 лет предстоит реформа средней школы.

По видам профессиональных образовательных программ различают учреждения, ведущие начальную, среднюю, высшую и послевузовскую профессиональную подготовку. В настоящее время в России действует 7 458 учебных заведений данного вида.

В условиях переходного периода рыночной экономики с середины 90-х гг. повышенный спрос возник на программы высшего образования, в результате чего число вузов увеличилось почти в 1,8 раза (с 514 до 914), в основном за счет создания сектора негосударственного образования. Одновременно шел процесс спонтанного преобразования, а фактически «переименования» отраслевых государственных институтов в академии и университеты. В типовом положении о вузах даны четкие определения трех основных видов высших учебных заведений:

Университет – высшее учебное заведение, деятельность которого направлена на развитие образования, науки и культуры путем проведения фундаментальных научных исследований и обучения на всех уровнях высшего, послевузовского и дополнительного образования по широкому спектру естественно-научных, гуманитарных и других

направлений науки, техники и культуры. Университет является ведущим центром развития образования, науки и культуры, способствующим распространению научных знаний и осуществляющим культурно-просветительскую деятельность среди населения.

Академия – высшее учебное заведение, деятельность которого направлена на развитие образования, науки и культуры путем проведения научных исследований и обучения на всех уровнях высшего, послевузовского и дополнительного образования преимущественно в одной из областей науки, техники и культуры. Академия является ведущим научным и методическим центром в сфере своей деятельности, в широких масштабах осуществляющим подготовку специалистов высшей квалификации и переподготовку руководящих специалистов определенной отрасли (области).

Институт – самостоятельное высшее учебное заведение или часть (структурное подразделение) университета, академии, реализующее профессиональные образовательные программы по ряду направлений науки, техники и культуры и осуществляющее научные исследования. Классификация образовательных учреждений приведена на рис. 1.

Показатели системы образования в России за период с 1985 г. по 1998 г. приведены в табл. 1. Очевидны следующие тенденции изменения показателей по отношению к 1985 г.:

1. *Число учебных заведений.* Отмечаем увеличение числа общеобразовательных учебных заведений на 250 единиц. Сократилось количество начальных профессиональных учебных заведений (ПТУ) на 242 единицы. Общий рост числа учебных заведений по всем уровням составил 3 100 единиц, несмотря на глубокий экономический кризис в стране.

2. *Общая численность учащихся.* Наблюдается рост общей численности учащихся и студентов на 2 800 тыс. человек, несмотря на сокращение этого контингента учащихся в системе начального и среднего профессионального образования соответственно на 311 и 426 тыс. Отметим значительный рост числа студентов вузов на 632 тыс. человек (или на 21 %) к уровню 1985 г. В целом общая численность учащихся и студентов в расчете на 10 000 населения имеет тенденцию роста с 1 808 до 1 959 человек, т. е. почти 20 % населения учится!

3. *Выпуск учащихся.* Общий выпуск учащихся в 1998 г. по отношению к 1985 г. снизился в

абсолютном значении на 902 тыс. и в относительном значении в расчете на 10 000 населения – на 67 человек. Произошло это в основном за счет резкого снижения выпуска в системе общего среднего образования на 220 тыс., начального профессионального образования – на 593 тыс. и среднего профессионального образования – на 114 тыс. Наметившийся рост числа выпускников вузов (на 24 тыс.), безусловно, не мог компенсировать общий спад выпускников. Поэтому сохраняется тенденция общего снижения выпуска учащихся и студентов в расчете на 10 000 населения, который пришелся на 1995 г. (178,7 чел.). Можно перечислить некоторые факторы, определяющие эту тенденцию: экономический кризис, снижение объемов производства в промышленности, естественная убыль населения, падение уровня доходов населения, рост безработицы и массовые увольнения на предприятиях.

4. *Численность преподавателей.* Положительной тенденцией является рост общего числа преподавателей по всем уровням образования, кроме начального профессионального. Так, в общеобразовательных школах произошло увеличение преподавателей на 640 тыс., в средних профессиональных учебных заведениях численность преподавательского состава практически не изменилась (3,2 тыс.), а в вузах увеличилась на 77 тыс., причем 42 % прироста преподавателей обеспечили негосударственные вузы. Если в 1985 г. на одного преподавателя вуза приходилось 14,5 студентов, то в 1998 г. – уже 12,7 студентов, что следует признать позитивной тенденцией приближения к рекомендуемым МО РФ нормативам – 10 человек. В общеобразовательных школах также наблюдается относительное снижение числа учащихся в расчете на одного преподавателя: 15,9 учащихся в 1985 г. и 11,9 человек в 1998 г., что приводит при фиксированном фонде заработной платы и ставках оплаты работников бюджетной сферы к снижению средней заработной платы преподавателей.

5. *Расходы на образование.* Несмотря на абсолютный рост расходов на образование, пересчет этих сумм с учетом индекса сопоставляемых цен и коэффициентов инфляции позволяет сделать неутешительный вывод о финансировании образования по остаточному принципу – в неполном раз мере. Это видно по распределению расходов на образование в государственном бюджете последних лет: 1997 г. – 5,9 %, 1998 г. – 3,5 %, 1999 г. – 3,8 %. Развитие платного обучения в государственных и негосударственных вузах является допол-

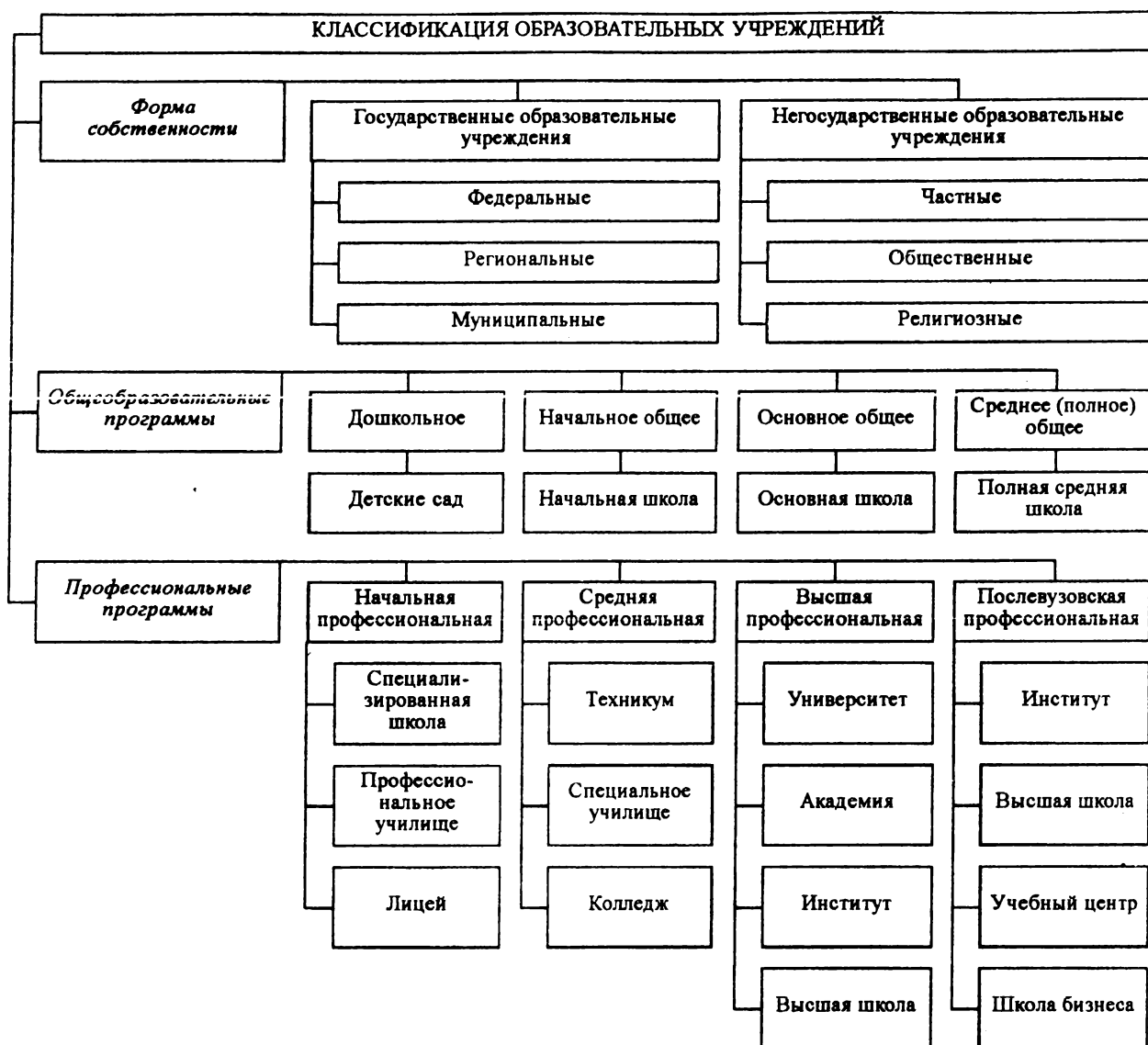


Рис. 1. Классификация образовательных учреждений

нительным источником «выживания» прежде всего высших и средних профессиональных учебных заведений. Так, в 1999 г. было привлечено внебюджетных средств на сумму около 9 млрд. руб., т. е. до 40 % федерального бюджета на образование. Однако в условиях общего обнищания населения и небольшой доли среднего класса в обществе (18 %) платное обучение не решает проблем финансирования системы образования и приводит к ущемлению большей части населения, рассчитывающей на бесплатное образование.

Проблемы системы образования

Существующая система образования является симбиозом административной системы бывше-

го СССР и элементов рыночной экономики переходного периода РФ. Рассмотрим основные недостатки и проблемы образования по четырем главным уровням (ступеням) образования:

1. *Общее среднее образование* (школы, лицеи, интернаты и др.):

- рост учебной и информационной нагрузки за последние 15 лет в школах и негативное влияние на здоровье школьников в связи с сохранением обязательного 9-летнего образования;
- увеличение технологического разрыва с экономически развитыми странами и снижение конкурентоспособности отечественного образования;
- утрата позиций российской школы в уровне подготовки учащихся по ряду предметов (по данным международных сравнительных исследований);

Показатели системы образования России

№	Показатели	1985	1990	1995	1997	1998
1	Общее число учебных заведений	74866	75559	77124	76963	77966
1.1	Общеобразовательные учебные заведения (школы), ед.	67100	67600	68900	68500	69600
1.2	Начальные профессиональные учебные заведения (ПТУ), ед.	4196	4328	4166	4050	3954
1.3	Средние профессиональные учебные заведения (техникумы, колледжи), ед.	2566	2603	2534	2653	2584
1.4	Высшие учебные заведения, всего	502	514	762	880	914
	в том числе: государственные	502	514	569	578	580
	негосударственные	-	-	193	302	334
2	Общая численность учащихся, тыс. чел.	26005,4	27289,5	27976,4	27896,6	28804,9
2.1	Численность учащихся в дневных общеобразовательных школах, тыс. чел.	18574	20328	21566,8	21733,4	21478,9
2.2	Численность учащихся в учебных заведениях начального профессионального образования, тыс. чел.	1987	1867	1689	885	1676
2.3	Численность студентов средних профессиональных учреждений, тыс. чел.	2478,3	2270	1929,9	2029,9	2052
2.4	Численность студентов высших учебных заведений, тыс. чел.	2966,1	2824,5	2790,7	3248,3	3598
2.5	Общая численность учащихся в расчете на 10 000 населения, чел.	1808	1844	1886	1891	1959
3	Выпуск учащихся, всего, тыс. чел.	3986,6	3344,7	2650,2	2836,9	3084,2
3.1	Выпускники дневных и вечерних общеобразовательных школ, тыс. чел.	1473	1035	932	1037	1253,2
3.2	Выпускники учреждений начального профессионального образования, тыс. чел.	1378	1272	841	800	785
3.3	Выпускники средних специальных учебных заведений, тыс. чел.	659	636,6	474	542,2	545
3.4	Выпускники высших учебных заведений, тыс. чел.	476,6	401,1	403,2	457,7	501
3.5	Выпуск в расчете на 10 000 населения, чел.	277,2	225,9	178,7	192,3	209,7
4	Численность преподавательского состава, тыс. чел.	1707,5	2005,8	2333,1	2470,2	2498,9
4.1	Численность учителей дневных общеобразовательных школ, тыс. чел.	1171	1442	1718	1813	1811
4.2	Численность преподавателей средних профессиональных учебных заведений, тыс. чел.	126,3	124,4	110,7	115	123,1
4.3	Численность преподавательского состава государственных вузов, всего, тыс. чел.	205,1	219,7	252,2	271,1	282,4
	в том числе: государственных вузов	205,1	219,7	239,2	247,5	249,6
	негосударственных вузов	-	-	13	23,6	32,8

– снижение количества учащихся в расчете на одного преподавателя, что приводит к росту необходимых затрат на образование в школах.

- нарастание технологического разрыва по сравнению с развитыми капиталистическими странами в различных отраслях промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта и связи;

- недостаточное государственное финансирование начального профтехобразования и контроль за процессом его реструктуризации;

- резкое сокращение выпуска рабочих в учреждениях начального профессионального образования с 1 378 тыс. в 1985 г. до 785 тыс. в 1998 г.

- сокращение рождаемости населения, рост наркомании и малолетней преступности и потеря престижности начального профтехобразования (в сравнении со статусом ФЗУ в 50–60 гг.);

- низкая и несвоевременная оплата труда, старение преподавательского состава, уход высококвалифицированных преподавателей в сферу малого бизнеса;

- слабая материально-техническая база учебных заведений профтехобразования, особенно в депрессивных отраслях (радиоэлектроника, металлообработка, легкая промышленность и др.).

3. Среднее профессиональное образование (техникумы, колледжи):

- недостаточное государственное финансирование из бюджета и контроль за процессом реструктуризации среднего профессионального образования (либеральная реформа);

- сокращение подготовки специалистов для отраслей материального производства – около 500 тыс. человек за 90-е гг.;

- рост платного обучения по гуманитарно-экономическим специальностям, что приводит к потере отраслевой направленности учебных заведений СПО;

- низкая и несвоевременная оплата труда преподавательского состава, изменение профессиональной специализации преподавателей в связи с массовой «гуманитаризацией» техникумов;

- старение материально-технической базы учебных заведений, недостаточная компьютеризация и информатизация образования, особенно в депрессивных отраслях народного хозяйства.

4. Высшее профессиональное образование (университеты, академии, институты):

- увеличение технологического разрыва с экономически развитыми странами и снижение конкурентоспособности отечественного высшего образования;

- недостаточное государственное финансирование вузов в размере 30–60 % от планового бюджета, что вынуждает развивать платное образование по непрофильным специальностям для вузов;

- слабая материально-техническая база, особенно в передовых и наукоемких отраслях;

- недостаточная квалификация, низкая оплата и старение преподавательского состава, сниже-

ние общественного статуса ученого-педагога, многочисленность вспомогательного персонала вузов (до 50 % штатной численности);

- невысокая списочная численность студентов вузов (менее 5 000 чел.). Западные университеты имеют численность от 20 000 до 50 000 чел.;

- снижение уровня научно-методической работы в вузах: отказ от использования современных методов и технологий обучения, от разработок учебно-методической литературы, написания учебников;

- разрастающаяся коррупция и взяточничество в госвузах из-за сокращения бюджетного и увеличения коммерческого приема студентов;

- сокращение потребности народного хозяйства в специалистах 1-го уровня квалификации (техников) из-за общего кризиса в отраслях материального производства и рост потребности в специалистах 2-го уровня (бакалаврах и специалистах) со стороны рыночных структур (банки, страховые компании, малые предприятия);

- возрастающая конкуренция госвузов по приему студентов на специальности экономического и юридического профиля, лицензирование этих специальностей в технических госвузах, что приводит к утрате отраслевой специализации и превращению технических и педагогических вузов в псевдоуниверситеты;

- противоречия статей Закона об образовании РФ и Гражданского кодекса РФ, не позволяющих включать в состав одного юридического лица (университета) других юридических лиц – институтов, академий, техникумов и колледжей;

- усложненная бюрократизированная система лицензирования, аттестации и аккредитации вузов каждые 5 лет по линии МО РФ, что вызывает отвлечение значительных средств и сил руководства вузов;

- низкое трудоустройство выпускников государственных вузов: составляет не более 50 %, остальные выпускники трудоустраиваются не по специальности или на профессии рабочих либо служащих (водители, охранники, продавцы, агенты и др.);

- значительная дифференциация в уровне и качестве образования столичных и периферийных вузов, вузов передовых и депрессивных регионов;

- дискриминация негосударственного высшего образования в части лицензирования и аккредитации, предоставления помещений в аренду, предоставления льгот студентам (отсрочка от армии, оплачиваемые отпуска) и статуса диплома об окончании вуза.

5. *Дополнительное профессиональное образование* (институты, ИПК, школы бизнеса, центры образования и др.):

- распад отраслевой системы управления народным хозяйством в начале 90-х гг. привел к «спонтанному разрушению» системы повышения квалификации (отраслевых ИПК);

- сокращение прямых заказов на подготовку кадров руководителей и специалистов со стороны крупных и средних предприятий и отраслевых министерств;

- недостаточное государственное и региональное финансирование в сфере дополнительного образования (специалисты ВПК, переподготовка военнослужащих, обучение безработных);

- слабая материально-техническая база учебных заведений дополнительного профессионального образования, особенно в передовых и наукоемких отраслях;

- переход от среднесрочных программ продолжительностью от 3 до 12 месяцев к краткосрочным программам из-за недостатка бюджетных средств и низкой платежеспособности населения («суррогатные» программы);

- низкая оплата труда преподавательского состава ИПК, вынуждающая их уходить в вузы или подрабатывать в нескольких учебных заведениях в ущерб квалификации;

- процесс «спонтанного» превращения ИПК в филиалы столичных вузов (СГИ, РОУ, МЭСИ, ЛИНК и др.) с изменением их традиционной отраслевой специализации;

- сложности интеграции ИПК (вхождение, соединение, слияние) в крупные региональные университеты или академии;

- отсутствие государственного статуса программы MBA (Master of Business Administration) и общественного признания ее в качестве главной программы профессиональной подготовки руководителей высшего и среднего звена управления;

- отсутствие перспективной государственной программы развития бизнес-образования (за исключением «президентской программы»).

Международные сравнения в области образования

Международные сравнения являются важным методом оценки существующего состояния системы образования Российской Федерации по отношению к высокоразвитым странам и позволяют определить ориентиры для разработки среднесроч-

ных прогнозов развития социальной сферы. Наиболее известным в мировой практике является индексный метод, используемый в ежегодных Докладах ООН о развитии человека. Сущность метода заключается в расчете сопоставимых индексных показателей, характеризующих различные стороны экономической и социальной жизни стран мира за ряд лет, и определении интегрального *индекса развития человеческого потенциала* (ИРЧП). В Докладе содержится от 30 до 50 разделов, или более 100 локальных показателей, характеризующих ИРЧП, причем показатели системы образования приведены в нескольких разделах. Рейтинг стран по ИРЧП меняется по годам, однако высокоразвитые страны «семерки» закономерно находятся в первой «двадцатке» по ИРЧП (табл. 2).

Таблица 2

Рейтинги стран по ИРЧП

Страны	Рейтинги по годам	
	1998	1999
Канада	1	1
США	4	3
Япония	8	4
Великобритания	14	10
Франция	2	11
Германия	19	14
Италия	21	19
Россия	72	71

Из таблицы видно, что Россия находится в зоне стран со средним уровнем развития, и ее положение существенно не изменилось в последние два года. В расчете ООН фигурируют 174 страны мира. Нами сделана выборка индексных показателей, характеризующих системы образования стран «восьмерки» (табл. 3).

Видно, что ряд индексных показателей табл. 3 по России существенно не отличается от лучших показателей стран «семерки». Так, индекс уровня образования составляет соответственно 92 и 99 %, уровень грамотности взрослого населения – 99 и 99 %, число ученых и специалистов, занимающихся НИОКР, – 4,2 чел. и 7,1 чел. на одну тысячу населения. Нет большой разницы в доле расходов на образование в процентах от ВВП (4,1 и 7,0 %) и доле расходов на образование в процентах от общих государственных расходов (9,6 и 14,4 %), однако в 1999 г. они составляли всего 3,8 % в России.

Вместе с тем ряд показателей свидетельствует о значительном отставании России от стран «семерки». Например, индекс развития человеческо-

Таблица 3

Международные сравнения в области развития человеческого потенциала (Доклад ООН о развитии человека за 1999 г.)

Показатели	Россия	Канада	США	Япония	Велико-британия	Франция	Германия	Италия
Индекс развития человеческого потенциала (1997), доли	0,747	0,932	0,927	0,924	0,918	0,918	0,906	0,900
Индекс уровня образования, доли	0,92	0,99	0,97	0,94	0,99	0,97	0,95	0,93
Уровень грамотности взрослого населения (1997), %	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0	98,3
Совокупный валовой показатель поступивших в учебные заведения 1, 2 и 3-го уровней (1997), %	77,0	99,0	94,0	85,0	100	92,0	88,0	82,0
Число ученых и технических специалистов, занимающихся НИОКР на 1 000 человек населения (1990–1996), чел.	4,2	3,7	3,6	7,1	3,4	5,4	4,3	2,1
Ожидаемая продолжительность жизни (1997), лет	66,6	79,0	76,7	80,0	77,2	78,1	77,2	78,2
Валовой национальный продукт (ВНП) (1997), млрд. долл. США	394,9	595,0	7783,1	4812,1	1231,3	1541,6	2321,0	1160,4
Реальный ВНП на душу населения (1997), тыс. долл. США	2,68	19,64	29,08	38,16	20,87	26,30	28,28	20,17
Доля расходов на образование (1993–1996), % от общих государственных расходов	9,6	13,5	14,4	9,9	–	11,1	9,5	9,0
Доля расходов образования (1993–1996), % от ВНП	4,1	7,0	5,4	3,6	5,4	6,1	4,8	4,7
Расходы на образование (1997), млрд. долл. США	16,19	41,65	420,29	173,24	66,49	94,04	111,41	54,54

го потенциала – 0,747 и 0,932. Причем между Россией и Канадой находятся по этому показателю 70 стран! Значительный разрыв имеет место по ожидаемой продолжительности жизни населения при рождении – 66,6 и 80 лет в Японии, что также имеет важное значение для воспитания и преемственности поколений.

Реальный валовой национальный продукт (ВНП) на душу населения в тыс. долл. – 2,68 и 38,16. Разница по сравнению с Японией огромная (в 14 раз) и в ближайшие 25 лет не может быть ликвидирована.

К сожалению, огромные диспропорции сложились и в суммарных расходах на образование в долларах США. В 1997 г. в России они составили 16,19 млрд. долл., а в США израсходовано на образование 420,29 млрд. долл., т. е. в 26 раз больше средств при разнице в численности населения всего в 1,8 раза. После 17 августа 1998 г. этот разрыв еще больше увеличился, т. к. доля расходов в бюджете России уменьшилась до 3,8 %, а курс рубля к доллару США снизился в 4 раза.

Поэтому финансирование образования «по остаточному принципу» может быть вынужденным и кратковременным в условиях экономичес-

кого кризиса и требует незамедлительного решения как за счет госбюджета, так и других источников – инвестиций предприятий и граждан.

Система управления образованием

Существующая система управления образованием в России является симбиозом административной системы бывшего СССР и элементов рыночной экономики переходного периода и в 90-х гг. претерпела ряд реформ на федеральном уровне. Среди наиболее крупных реформ отметим следующие:

- объединение Госкомитета по профтехобразованию, Министерства народного образования и Госкомитета РФ по высшему образованию в единое Министерство образования РФ;
- переход на многоуровневую систему профессионального образования на основе государственного образовательного стандарта (ГОС);
- бурное развитие негосударственного высшего и среднего профессионального образования, что привело к созданию 334 лицензированных негосударственных вузов с сетью филиалов в регионах.

Несмотря на проведение указанных реформ, система управления образованием в России характеризуется громоздкостью, многозвенностью, бюрократизацией и нарушением норм управляемости (рис. 2).

1. Иерархия управления образованием не доведена до логического завершения на региональном и муниципальном уровнях в части финансирования и управления всеми видами учебных заведений. На региональном уровне это касается высших и средних учебных заведений (вуз – ссуз) федерального подчинения; на муниципальном уровне – учебных заведений среднего и начального профессионального образования (ссуз – ПТУ), финансируемых из регионального бюджета. Фактически такие компоненты, как власть и деньги, права и обязанности, поделены весьма неравнозначно по уровням иерархии с концентрацией их преимущественно на федеральном и региональном уровнях, что приводит к бюрократизации управления, снижению гибкости и оперативности и росту затрат на управление.

2. На федеральном уровне в Министерстве образования РФ сосредоточено финансирование и управление высшими учебными заведениями (580 государственных плюс 334 лицензированных негосударственных вузов) и 2584 средними профессиональными учебными заведениями (ссуз) федерального подчинения. Теория управления рекомендует нормы управляемости: на нижнем уровне – не более 40 объектов. Это приводит к необходимости создания главных управлений в Министерстве образования и других министерствах РФ, но и они не в силах эффективно осуществлять не только текущее планирование (1–5 лет), но и стратегичес-

кое управление. В 90-х гг. ситуация усложнилась глубоким экономическим кризисом в стране, резкой дифференциацией регионов по качеству жизни населения и разделением их по отношению к бюджету на «дотационные» и «доноры», развитием платного коммерческого образования в вузах и ссузах и изменением их отраслевой специализации в пользу гуманитарно-экономических специальностей. Поэтому система управления образованием находится на низком уровне управляемости и требует реформирования для повышения общей эффективности.

3. В 90-х гг. сложилась практика лицензирования, аттестации и аккредитации учебных заведений высшего и среднего профессионального образования по линии МО РФ, а лицензирование общеобразовательной и начальной профессиональной подготовки – по линии региональных органов образования. Это необходимая мера для внедрения ГОС РФ, барьера на пути «псевдообразовательных» учебных заведений и контроля стандартов качественного образования. Попробуем оценить затраты на реализацию этой целевой задачи для высшего и среднего образования России. Ориентировочные затраты на одну специальность составляют 21 000 руб. (зарплата начальника УМО вуза – 12 000 руб., командировочные расходы – 6 000 руб., взнос в УМО Министерства за экспертизу – 3 000 руб.). В стране имеется 580 госвузов; допустим, в каждом подлежат лицензированию 15 направлений и специальностей – всего 8 700. В 334 негосударственных вузах лицензируются в среднем 3 специальности – всего 1 002; 2 584 средних профессиональных учебных заведения лицензирует также по 3 специальности – всего 7 752. Общая

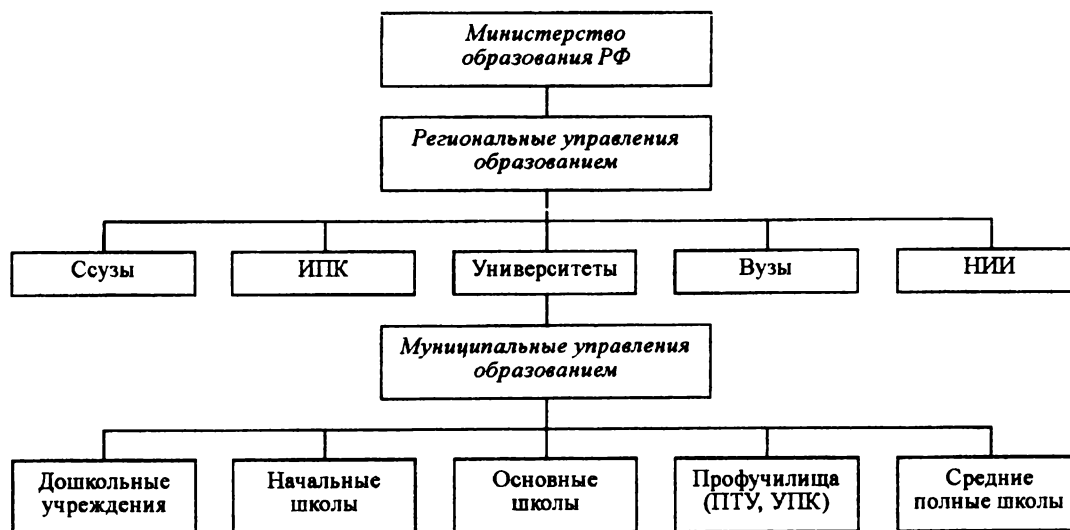


Рис. 2. Предлагаемая структура управления образованием (2005–2010)

сумма затрат получается путем умножения числа специальностей (17 454) на расчетные затраты на одну специальность (21 000 руб.), что в итоге составляет 366,5 млн. руб. каждые 5 лет, или 73,3 млн. руб. в год. По сумме это годовой бюджет 15 учебных заведений (техникум, небольшой вуз).

Мы предлагаем перейти к процедуре одноразового лицензирования и аттестации направлений и специальностей высшего и среднего профессионального образования и передать ее региональным управлениям образования с корректировкой по истечении пяти лет методом уведомления. Это позволит сократить общие затраты на данную процедуру в 5–10 раз.

1. Несмотря на реформу образования, ряд министерств и ведомств России сохраняют высшие и средние профессиональные учебные заведения (Минсельхоз, Минтранспорта, Госстрой, Минэнерго, Минэкономики и др.). Это, с одной стороны, затрудняет проведение единой политики в образовании страны, а с другой стороны, требует контроля по линии Минобразования РФ за процедурой лицензирования, аттестации и аккредитации. Сохранение ограниченного числа учебных заведений в силу их специфики возможно только для «силовых» министерств (МО, МВД, ФСБ). Все остальные учебные заведения необходимо передать в подчинение Минобразования РФ, что позволит проводить единую политику в образовании и окончательно устранить его ведомственность.

Стратегия реформирования системы образования

Стратегия – обобщающая модель действий, необходимых для достижения поставленных целей управления на основе выбранных критериев (показателей) и эффективного распределения ресурсов. Стратегическое управление предполагает наличие пяти элементов: умения смоделировать ситуацию (выявить проблемы); умения выявить необходимые изменения (идеи развития); умения разработать стратегию изменений (базовые стратегии); умения использовать различные способы воздействия (методы управления); умения воплощать стратегию в жизнь (управление изменениями).

Варианты будущего развития позволяют разработать стратегию в нескольких вариантах в зависимости от состояния внешней среды (STEP-анализ) и внутренней среды (SWOT-анализ). В стратегическом менеджменте предпочтительно рас-

сматривать три главных сценария (варианта, альтернативы) развития: пессимистичный, реалистичный, оптимистичный.

Пессимистичный (2000–2010), когда происходит ухудшение состояния социальной, экономической и политической системы общества, что приводит к снижению качества жизни населения и уровня образования в обществе.

Реалистичный (2000–2010), когда происходит стабилизация состояния социальной, экономической и политической системы общества, улучшение качества жизни населения, восстановление приоритетов образования в обществе.

Оптимистичный (2010–2025), когда наблюдается значительное улучшение социально-экономического положения страны, рост качества жизни населения и уровня образования в обществе.

В качестве критериев для сравнения различных вариантов развития образования могут быть приняты следующие показатели международных сравнений:

- показатель поступивших в учебные заведения (численность учащихся в расчете на 10 000 населения);
- показатель выпускников по уровням образования (кол-во чел. на 10 000 населения);
- доля расходов на народное образование (% от ВВП, % от общих государственных расходов);
- число ученых и специалистов, занятых в НИОКР, в расчете на 1000 человек населения.

Эти данные публикуются по странам мира в ежегодном Докладе о развитии человека ООН.

В зависимости от выбранного сценария (варианта) развития, состояния национальной экономики, факторов внешней и внутренней среды могут применяться различные типовые стратегии развития образования (фокусирование, дифференциация, наступление и отступление, лидерство и ликвидация и др.) В результате выполненного нами системного исследования рассмотрены три сценария развития системы образования в России на период до 2025 г. Сценарии развития связаны с состоянием внешней среды России (экономическая и политическая ситуация), внутренней среды (состояние и процесс реформирования системы образования в России) и типовыми стратегиями развития. Приведем реалистичный сценарий развития образования в России (табл. 4).

Нами сделан прогноз некоторых социальных показателей, характеризующих образование России по реалистичному сценарию развития (рис. 3). Дадим пояснения по методике расчета показателей. Валовой внутренний продукт России рассчи-

Таблица 4

Реалистичный сценарий развития системы образования в России

Сценарий развития	Внешняя среда	Внутренняя среда	Рекомендуемые стратегии
<p>Восстановление и подъем образования (2000–2010)</p> <p>Вывод системы образования из кризиса на уровень передовых развивающихся стран (20–40-е место)</p> <p>Рациональное сочетание государственного и негосударственного образования</p> <p>Проведение реформы системы образования с переходом к горизонтальным структурам управления на базе крупных региональных университетов. Рост качества обучения и уровня подготовки специалистов на основе дистанционных и мультимедийных технологий</p> <p>Обеспечение 12-летнего обязательного образования и бесплатного среднего профессионального образования</p>	<p>Выход из экономического кризиса основных отраслей экономики и восстановление объемов производства к уровню 1990 г.</p> <p>Стабилизация политической системы общества на основе центристского режима</p> <p>Переход к частичному государственному регулированию экономики и стимулированию экономического роста</p> <p>Проведение социальной реформы на поддержку наименее оплачиваемых слоев населения, обеспечение им равных прав на образование, здравоохранение и др.</p> <p>Восстановление качества жизни населения к уровню СССР 1990 г. и показателей развивающихся стран (40–50-е место в мире)</p> <p>Снижение уровня социальной напряженности в обществе (безработица, преступность, забастовки)</p>	<p>Рост расходов на образование до 7% федерального бюджета с увеличением абсолютных размеров с учетом инфляции</p> <p>Начало поэтапной реформы системы образования на федеральном и региональном уровнях с целью сокращения затрат на управление и борьбу с бюрократией</p> <p>Государственная поддержка учебных заведений (государственных и частных), обеспечивающих высокое качество, развитие материальной базы и уровень подготовки специалистов</p> <p>Развитие крупных региональных университетов с включением в их состав всех уровней обучения (школы, техникумы, колледжи, отраслевые институты, ИПК)</p> <p>Восстановление престижа, достойной оплаты труда и социальных гарантий среди преподавателей</p>	<p>«Фокусирование» – концентрация усилий на передовых уровнях и видах образования, отвечающих народнохозяйственным интересам (школа и вуз)</p> <p>«Дифференциация» – специализация на определенных уровнях образования и целевых сегментах (возврат к отраслевой специализации учебных заведений профессионального образования)</p> <p>«Сбор урожая» – максимизация доходов от платного обучения по гуманитарно-экономическим специальностям с последующим сокращением выпуска</p> <p>«Оборона и укрепление» – удержание рыночных позиций региональными лидерами обучения в конкурентной борьбе с филиалами столичных учебных заведений</p> <p>«Ответный удар» – контрмеры по защите отдельных сегментов рынка образования от конкурентов путем снижения цены, за счет маркетинга и альянсов между учебными заведениями</p>

тан учеными отделения экономики РАН и взят из работы «Путь в XXI век: проблемы и перспективы российской экономики».

Численность населения России за 1990, 1995, 1998 гг. определена по данным Госкомстата РФ, а прогноз на 2000, 2005 и 2010 гг. сделан на основе средних арифметических данных прогнозов Госкомстата РФ, ООН и бюро ценов США.

Такие показатели, как численность учащихся, выпуск учащихся и численность преподавателей, определены по фактическим данным Госкомстата РФ за 1990, 1995 и 1998 гг. по всем уровням образования. Прогноз указанных показателей на 2000, 2005 и 2010 гг. сделан методом экстраполяции данных за период с 1985 г. по 1998 г. по реалистичному сценарию развития системы образования в России. Наши расчеты не прогнозируют резкого спада численности учащихся к 2010 г. Это произойдет только в сфере среднего общего и начального профессионального образования, но бу-

дет компенсировано ростом количества студентов в сферах высшего и среднего профессионального образования за счет некоторых категорий трудоспособного населения, не занятых в кризисной экономике 90-х гг.: безработные, домохозяйки, демобилизованные, осужденные, лица, не имеющие высшего профессионального образования.

Вуз – центр реформ образования

Национальной доктриной образования в РФ, принятой на Всероссийском совещании работников образования в Москве 15 января 2000 г., предусмотрено реформирование системы образования на период до 2025 г. Базовым центром реформ должна стать школа как важнейший социальный институт в связи с переходом на «общедоступное и бесплатное среднее (полное образование) со сроками обучения и в объемах, принятых в экономи-

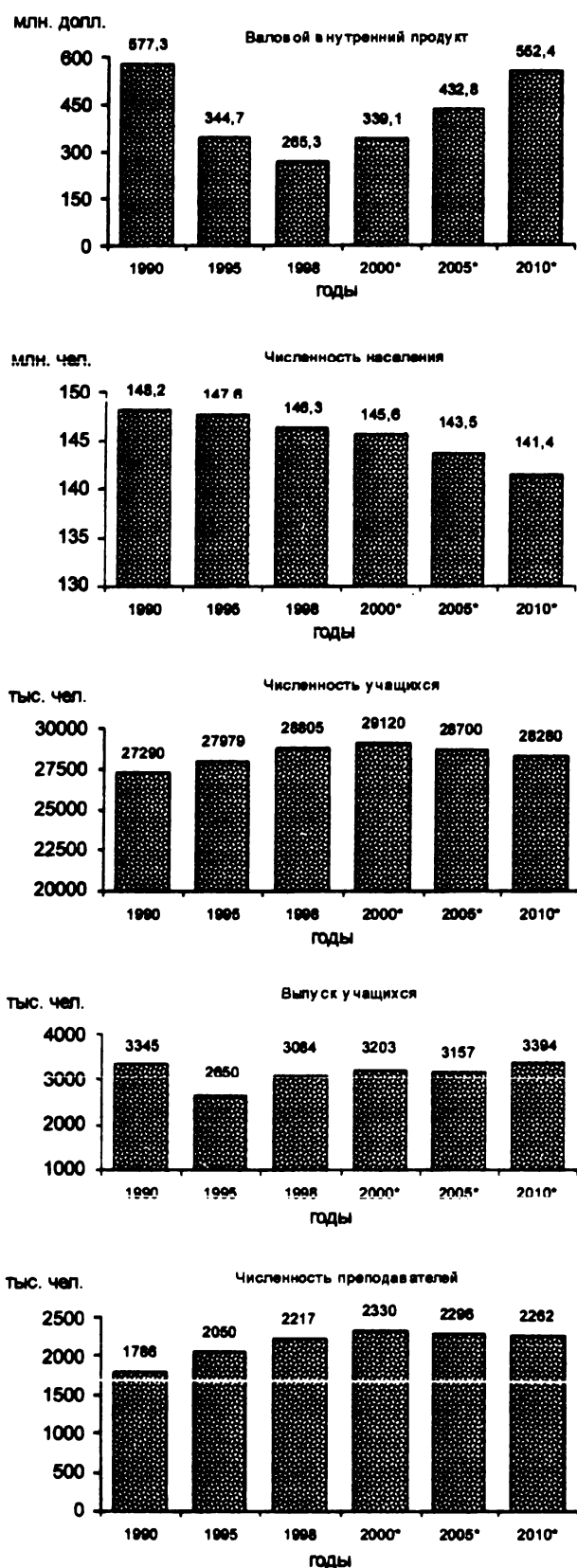


Рис. 3. Динамика социальных показателей России

чески развитых странах». Поставлена задача перехода на обязательную 10-летнюю основную и полную 12-летнюю среднюю школу с изменением структуры и содержания общего образования. Оценивая значимость Концепции структуры и содержания общего среднего образования (в 12-летней школе), следует отметить, что в образовательных областях и перечне базовых предметов, предлагаемом для включения в новый ГОС среднего (полного) общего образования, отсутствуют «экономика» и «управление» – базовые предметы обучения в условиях рыночной экономики, принятые в высокоразвитых странах.

Другим центром содержания реформ в национальной доктрине образования должно стать, по нашему мнению, развитие высших учебных заведений как центров образования, культуры, науки и новых технологий и «интеграция образования, науки и производства, включая интеграцию научных исследований с образовательным процессом, научных организаций с образовательными учреждениями, науки и образования с производством». Высшей школе принадлежит ведущая роль в любой социальной реформе как центру образования и науки, «кузнице» кадров высшей квалификации. К сожалению, в образовательной доктрине не показаны пути реформирования государственных и негосударственных (районирование, специализация, универсализация, укрупнение и др.).

Методология системного подхода позволяет представить учебные заведения в виде взаимосвязанной совокупности подсистем, которые рассматриваются как объекты стратегического управления. Мы предлагаем рассматривать высшее учебное заведение как совокупность шести подсистем, объединяющих функционально взаимосвязанные виды деятельности: учебную, научную, экономическую, управленческую, маркетинговую, хозяйственную.

Концептуальная схема учебного заведения показана на рис. 4.

Состав функций управления определен на основе Классификатора функций управления учебного заведения. Распределение функций управления может изменяться по подсистемам в зависимости от специфики вуза и составляет предмет системного проектирования стратегии развития вуза. Концептуальная схема может быть использована для проработки стратегических вариантов развития отдельных подсистем вуза и разработки рациональной системы управления учебным заведением.

В связи с процессом экстенсивного развития вузов в 90-х гг. за счет увеличения числа специ-

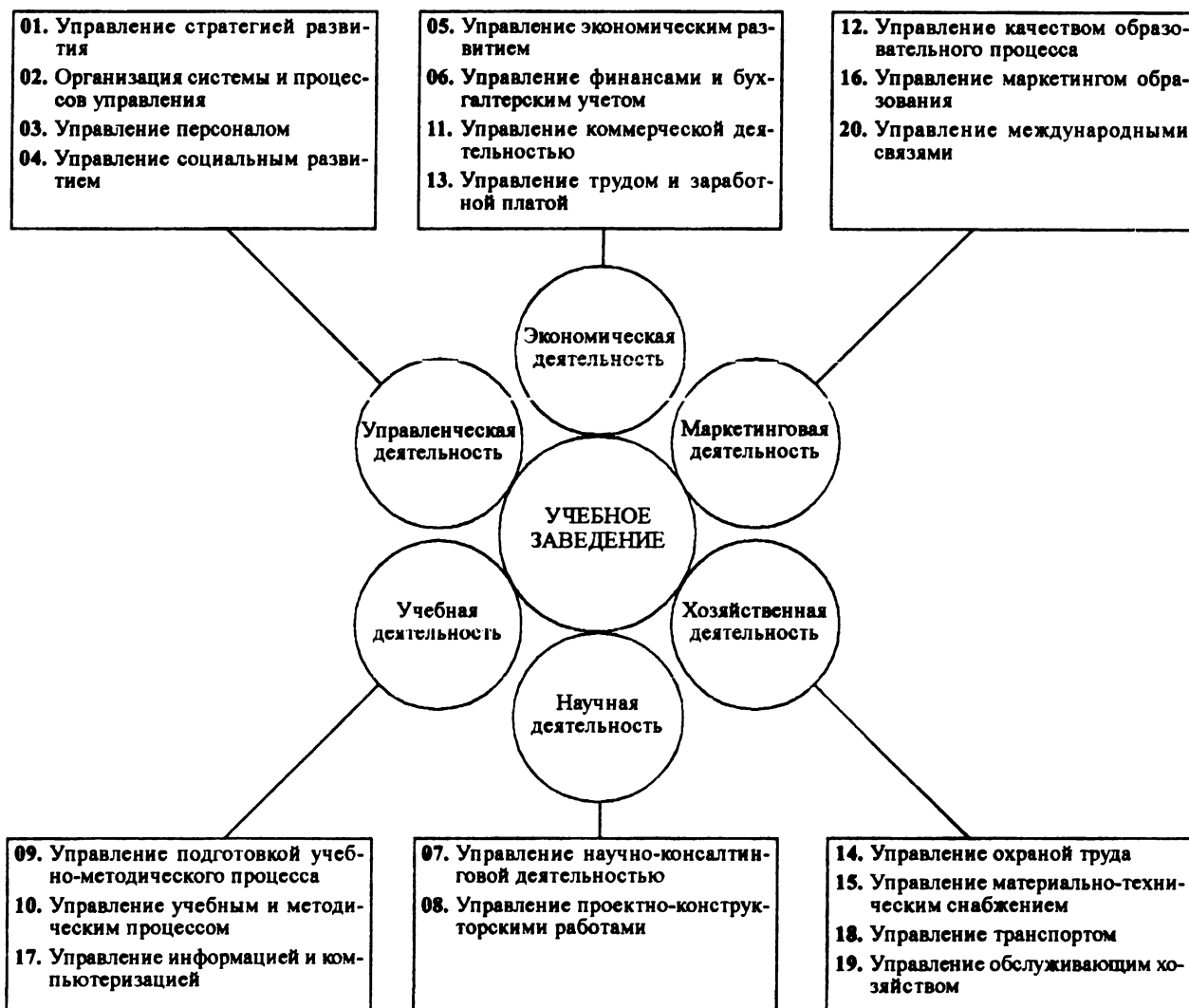


Рис. 4. Концептуальная схема учебного заведения

альностей, роста платного обучения, создания значительного числа негосударственных вузов и развития конкуренции возникла задача оценки масштаба управления учебным заведением и рациональным их районированием в регионе. Основным критерием оценки, на наш взгляд, могут быть *общественно-необходимые затраты на образование*, определить которые весьма непросто, и *среднесписочная численность студентов вуза* как объемный критерий масштаба управления и конечного результата работы вуза.

Расчет количества вузов и ссузов по категориям и среднесписочной численности абитуриентов по данным за 1998/1999 уч. г. и прогноз до 2010 г. приведен в табл. 5.

Сформулируем предложения по реформированию системы образования на период до 2010 г.:

1. Государственной думе предлагается внести изменения в Закон об образовании и Гражданский

кодекс РФ, позволяющие включать в состав государственных университетов другие учебные заведения – юридические лица (техникумы, институты, школы бизнеса, филиалы вузов) с различной организационно-правовой формой. Это позволит освободить рынок образования от большого числа мелких псевдообразовательных учреждений, работающих по принципу пирамид МММ и РДС, и сконцентрировать ресурсы в крупных университетах. Такой опыт имеется в США, Великобритании, Испании и других странах.

2. По постановлению правительства РФ предлагается провести централизованное укрупнение по линии МО РФ государственных вузов, как это сделано в высокоразвитых странах. Реформа должна коснуться учебных заведений всех отраслевых министерств и ведомств, кроме МО, МВД, ФСБ, что позволит сократить число государственных вузов с 580 со средней численностью 5 771

Таблица 5

Высшее и среднее профессиональное образование
в России*

Показатели	Число учебных заведений	Численность студентов, всего, тыс. чел.	Средняя численность студентов в заведении, чел.
<i>Существующее положение (по данным 1998–1999 гг.)</i>			
1. Государственные вузы	580	3 347	5 771
2. Негосударственные вузы	334	251	1 331
3. Государственные средние специальные учреждения (ссузы)	2 584	2 052	1 259
ИТОГО	3 498	5 650	1 615
<i>После проведения реформы профессионального образования (2010 г.)</i>			
1. Государственные университеты	200	4 800	24 000
2. Негосударственные вузы	100	1 000	10 000
3. Государственные ссузы (в составе университетов)	800	1 200	1 500
ИТОГО	1 100	7 000	6 364

* – Данные на 1998–1999 уч. г. получены из источника: Россия в цифрах: Краткий стат. сб. / Госкомстат России. М., 1999. С. 127–128.

– Данные на 2010 г. определены методом экспертных оценок и экстраполяции динамики образования в 1990–1999 гг. Сделано предположение, что численность студентов увеличится до 7000 чел. при изменении их структуры по уровням образования.

– Число учебных заведений принято по оптимистичной стратегии реформирования системы образования. Существующие госвузы (институты, академии, университеты) входят в состав региональных университетов в ранге институтов как юридические лица. Отраслевые государственные ссузы входят в состав региональных университетов как структурные подразделения. Негосударственные вузы проходят государственную аккредитацию с включением в их состав части государственных ссузов по территориальному признаку.

чел. до 100 вузов со средней численностью 24 000 чел. В качестве основной базы можно использовать крупные межотраслевые региональные университеты по аналогии с Мордовским и Новгородским государственными университетами. Это устранит ненужную конкуренцию вузов и позволит решить проблему госфинансирования.

3. Назрела необходимость четкой государственной политики в области негосударственного сектора образования. Во-первых, изыскать возможности передачи негосударственным образовательным учреждениям освобождающихся зданий вузов и ссузов в собственность или хозяйственное пользование, передать часть студентов, обучаю-

щихся на платной основе, из реформируемых вузов и ссузов, где обучение нецелесообразно ввиду малочисленности студентов. Во-вторых, ужесточить требования по лицензированию и аттестации негосударственных вузов (специальности, численность студентов, состояние материальной базы, качество обучения), как это сделано в 1993–1999 гг. в банковской системе РФ. Это должно коснуться также государственных вузов при лицензировании и аттестации новых направлений и специальностей, не соответствующих их «техническому» или отраслевому профилю. В-третьих, сосредоточить платное обучение в негосударственных вузах, ограничив его долю до определенных размеров в государственных вузах (25 %).

4. Реформируя систему среднего профессионального образования, предусмотреть возможность сокращения числа мелких районных и городских ссузов с 2 584 со средней численностью студентов 1 259 чел. до 800 ссузов со средней численностью 1500 студентов. В основу реформирования предлагается заложить передачу ссузов в состав государственных и негосударственных вузов и широкое использование дистанционных технологий обучения. Это позволит за 5–10 лет улучшить качество обучения, усилить материальную базу и преподавательский состав ссузов и занять им достойное место в подготовке специалистов 1-го уровня для небольших предприятий и организаций в регионах.

5. Исполняя Указ Президента РФ № 774 от 23.07.97 г. и Постановление правительства РФ № 1165 от 15.09.97 г. «О подготовке управленческих кадров для организации народного хозяйства РФ», инициировать программу создания крупных государственных институтов по подготовке менеджеров в регионах на основе объединения отраслевых ИПК и школ бизнеса. Для этого предлагается пересмотреть государственную политику в области образования, в частности, усилить требования по аккредитации вузов и их филиалов по экономическим и управленческим специальностям.

В качестве основного звена реализации программ высшего образования в среднем регионе с численностью населения до 1,5 млн. человек может быть предложена структура крупного регионального университета, способного реализовать программы всех четырех уровней профессионального образования (рис. 5). Такой региональный университет образуется путем слияния (объединения) существующих отраслевых институтов и академий на базе классического или педагогического университета.

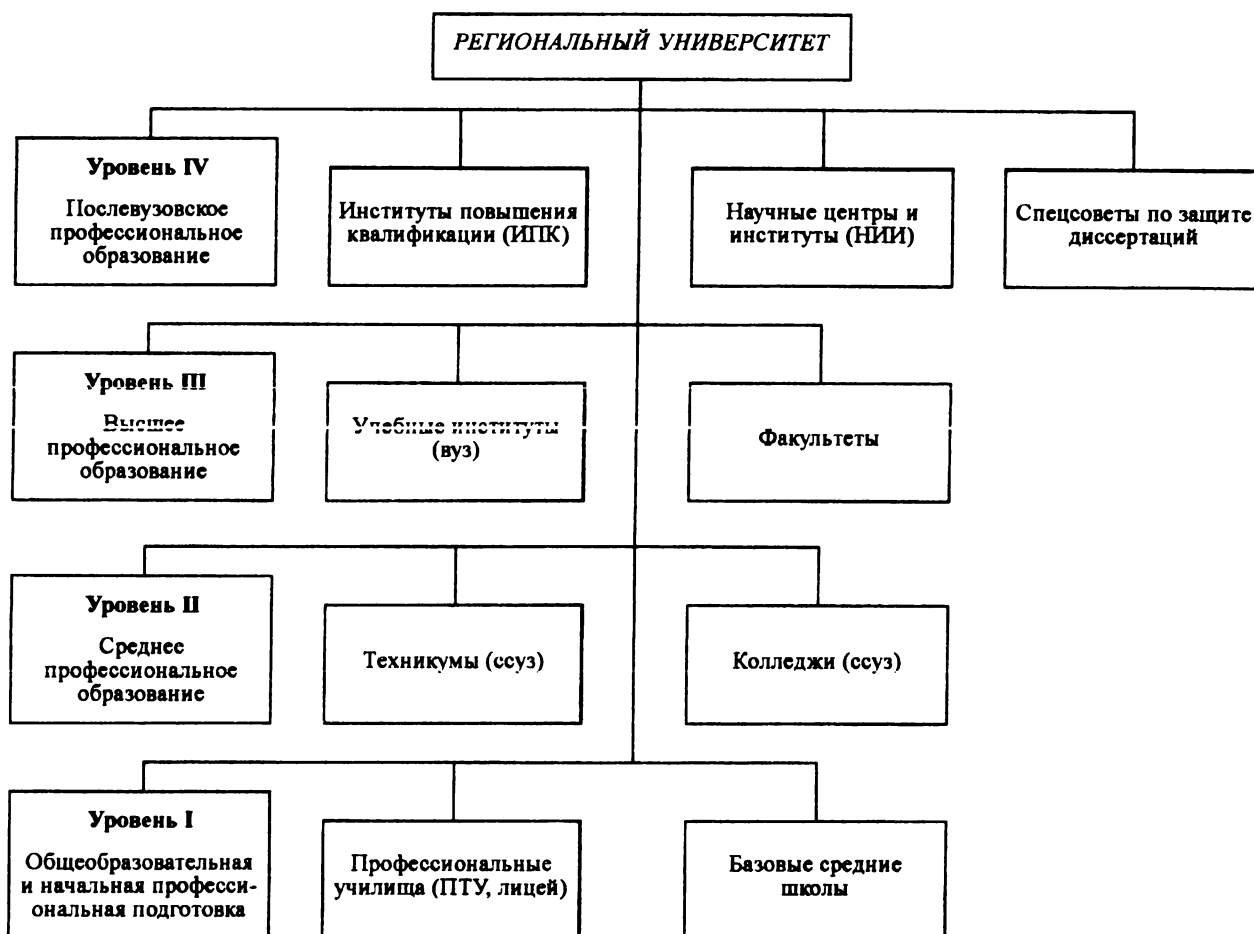


Рис. 5. Структура крупного регионального университета

Выводы

1. Образование является одной из важнейших подсистем социальной сферы государства, обеспечивающей процесс получения человеком систематических знаний, умений и навыков с целью их использования в профессиональной деятельности. Система образования России является сложным комплексом, включающим 78 тыс. учебных заведений, 28,8 млн. учащихся, с ежегодным выпуском учащихся и студентов 3,08 млн. чел. и общей численностью преподавательского состава 2,2 млн. чел.

2. Международные сравнения в области образования показывают, что Россия имеет сопоставимые с развитыми странами «семерки» показатели по индексу уровня образования – 0,92, уровню грамотности населения (99 %), валовому показателю поступивших в учебные заведения 1, 2 и 3-го уровней – 77 %, числу ученых и специалистов, занимающихся НИИОКР, на 1000 населения – 4,2 чел. Значительные отставания от стран «семерки» имеются по показателям ожидаемой продолжи-

тельности жизни населения (66,6 в России и 80,0 лет в Японии), реальному ВВП на душу населения в тыс. долларов США (2,68 в России и 38,16 в Японии), расходам на образование в млрд. долларов США (16,19 в России и 420,29 в США), расходам на образование из госбюджета (3,5 % в России и 14,4 % в США).

3. Система управления образованием России характеризуется громоздкостью, бюрократизацией, нарушением норм управляемости, сложностью процесса лицензирования, аттестации и аккредитации учебных заведений. Предлагается реформировать систему образования в период 2000 – 2010 гг. в направлении усиления регионального звена управления образованием. В частности, передать на этот уровень финансирование и управление высшими и средними профессиональными учебными заведениями (вузы и техникумы), а на уровень муниципального управления передать учреждения начального профтехобразования (ПТУ, УПК).

4. Разработаны три стратегических сценария развития системы образования России на период

до 2025 г. (пессимистичный, реалистичный и оптимистичный) исходя из анализа внешней и внутренней среды и рекомендуемых стратегий менеджмента. Сделан прогноз развития некоторых социальных показателей России на период до 2010 г. (ВВП, численность населения, численность и выпуск учащихся, численность преподавателей). В расчете не прогнозируется снижения указанных выше показателей к уровню 1998 г. Основой реалистичной стратегии реформирования является национальная доктрина образования в России, принятая на Всероссийском совещании 15.01.2000 г. в Москве.

5. Показано, что вуз является центром реформы образования в России. Проведены расчеты по укрупнению учебных заведений высшего и среднего профессионального образования в России по критерию среднесписочной численности студентов. Показано, что путем укрупнения государственных вузов с 580 до 200 к 2010 г. можно повысить среднесписочную численность студентов с 5 771 до 24 000 студентов. Предложена структура управления крупного регионального государственного университета.

6. Рассмотрена концепция стратегии развития учебного заведения в условиях кризиса на основе проведения диагностического анализа, деловой игры «Стратегия» и разработки стратегического проекта реформирования учебного заведения. НИМБ имеет опыт выполнения 21 стратегического проекта для различных организаций.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 / Вступит. статья. проф. В. Ф. Яковлева. М.: Кодекс, 1995. 240 с.
2. Доклад о развитии человека за 1999 год. Нью-Йорк: ПРООН, 1999. 277 с.
3. Егоршин А. П. Россия: Путь в XXI век: Конспект монографии. Н. Новгород: НИМБ, 1999. 43 с.
4. Егоршин А. П. Управление персоналом. 2-е изд. Н. Новгород: НИМБ, 1999. 624 с.
5. Концепция структуры и содержания общего среднего образования (в 12-летней школе): Проект. М., 2000. 13 с.
6. Львов Д. С. Экономический манифест – будущее российской экономики. М.: Экономика, 2000. 54 с.
7. Национальная доктрина образования в Российской Федерации: Проект МО РФ. М., 2000. 7 с.
8. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон РФ от 22.08.1996 // Собрание законодательства РФ. 1996. 26.08. № 35. (ст. 4135).
9. Об образовании: Закон (ред. от 13.01.96 № 12 – Ф3) // Собрание законодательства РФ. 1996. 15.01. № 3. (ст. 150).
10. Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики / Рук. авт. кол. Д. С. Львов. М.: Экономика, 1999. 793 с. (Системные проблемы России).
11. Российский статистический ежегодник: Стат. сборник / Госкомитет России. М., 1998. 813 с.
12. Томпсон А. А., Стрикленд А. Дж. Стратегический менеджмент – искусство разработки и реализации стратегии: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ, 1998. 576 с.